



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.475/1
van 14 december 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 maart 1993 tot vaststelling van de modaliteiten voor de subsidiëring van de aankoop van apparatuur voor geluidsmetingen door provinciebesturen, gemeentebesturen en politiezones’

Op 14 november 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 maart 1993 tot vaststelling van de modaliteiten voor de subsidiëring van de aankoop van apparatuur voor geluidsmetingen door provinciebesturen, gemeentebesturen en politiezones’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 december 2017.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 24 maart 1993 ‘tot vaststelling van de modaliteiten voor de subsidiëring van de aankoop van apparatuur voor geluidsmetingen door provinciebesturen, gemeentebesturen en politiezones’ op de volgende punten.

– Artikel 1 voegt een verduidelijking toe in verband met de technische eisen die worden gesteld bij de aanvraag van een subsidie.

– Artikel 2 creëert de bijkomende mogelijkheid om een nieuwe subsidie-aanvraag te doen na tien jaar.

– De artikelen 3 en 4 maken het mogelijk om de meetapparatuur ook te laten keuren door een geaccrediteerd laboratorium en vereenvoudigen de voorwaarden inzake het indienen van bewijsstukken en het bijhouden van de keuringsattesten.

– Artikel 5 tenslotte heft artikel 8 van voornoemd besluit van 24 maart 1993 op, omdat hierin nog wordt verwezen naar de oude, federale subsidieregeling die dateert van 1977.

3. De bepaling in het eerste lid van de aanhef is volgens advies 51.540/3 van 3 juli 2012¹ vereist als rechtsgrond voor wijzigingen aan artikel 1 van het besluit van 24 maart 1993. Vermits dat artikel niet wordt gewijzigd, biedt de bepaling uit het eerste lid van de aanhef geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

In het voornoemde advies wordt met betrekking tot de rechtsgrond nog het volgende vermeld:

“Gevraagd of in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2012 een bepaling is opgenomen waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om een subsidie toe te kennen waarin is bedoeld in het ontwerp, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

‘Zoals in mijn e-mail (...) en in de aanhef van het besluit wordt aangegeven, kan de rechtsgrond voor de subsidieregeling gevonden worden in de

¹ Adv.RvS 51.540/3 van 3 juli 2012 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 maart 1993 tot vaststelling van de modaliteiten voor de subsidiëring van de aankoop van apparatuur voor geluidsmetingen door provincie- en gemeentebesturen’.

wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder, artikel 1, eerste lid. Dit is dezelfde rechtsgrond als de rechtsgrond van het huidige subsidiebesluit van 24 maart 1993, waarvan het toepassingsgebied door het voorliggend ontwerpbesluit wordt uitgebreid voor politiezones (voor subsidie van sonometers klasse 1) en met een subsidie voor gemeenten provinciebesturen (voor sonometers klasse 2 die ter beschikking kunnen gesteld worden van lokale verenigingen).

Artikel 15 van het decreet van 23 december 2011 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2012, machtigt de regering om subsidies toe te kennen voor sonometers (2BC2012 werd 100.000 EUR voorzien op het artikel LB0/1LC-H-2-G/WT – document kan geraadpleegd worden via volgende link <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showParlInitiatief.action?id=679334> p. 36).²

2.1.2. Voor de ontworpen bepalingen die voorzien in een subsidie kan een algemene rechtsgrond worden gevonden in artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’. Luidens die bepaling moet er, bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling, voor elke toelage in de uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert.²

In artikel 15 van het decreet van 23 december 2011 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2012’ wordt bepaald dat, binnen de perken van het betrokken begrotingsartikel, subsidies kunnen worden toegekend onder meer voor het ‘aanschaffen van toestellen voor het meten van geluidsverontreiniging’ (begrotingsartikel LB0/1LC-H-2-G/WT).

Artikel 15 van dat begrotingsdecreet kan worden beschouwd als een speciale bepaling van de uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert. Aldus kan die bepaling, overeenkomstig artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’³, worden geacht rechtsgrond te bieden voor de ontworpen bepalingen van het besluit die in een subsidiëring voorzien.

De aandacht moet evenwel erop worden gevestigd dat de voornoemde begrotingsbepaling in beginsel slechts als rechtsgrond kan gelden voor een regeling met betrekking tot het begrotingsjaar 2012. Het besluit van de Vlaamse Regering van 24 maart 1993 ‘tot vaststelling van de modaliteiten voor de subsidiëring van de aankoop van apparatuur voor geluidsmetingen door provincie- en gemeentebesturen’ dat bij het te nemen besluit wordt gewijzigd, is opgevat als een permanente regeling waarvan de gelding verder reikt dan het begrotingsjaar 2012. De rechtsgrond voor een subsidieregeling waarvan de geldingsduur het begrotingsjaar overschrijdt, behoort

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Die bepaling vormt de tegenhanger van artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. Dat artikel 12, derde lid, was van toepassing op de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vóór de inwerkingtreding van hoger voornoemde wet van 16 mei 2003.

³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Er dient beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bij gebreke van een machtiging in artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 en in artikel 15 van het decreet van 23 december 2011, op grond waarvan de Regering de voorwaarden kan vaststellen waaronder toelagen kunnen worden toegekend.

normaal te worden geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijk decreet. Opdat een dergelijke subsidieregeling rechtsgrond zou kunnen blijven vinden in een begrotingsbepaling, is vereist dat de machtiging tot het verlenen van de subsidies van jaar tot jaar in de opeenvolgende begrotingen wordt herhaald.”

Uit de aanhef van het voorliggende ontwerp blijkt dat ondertussen nog steeds geen organieke rechtsgrond is gecreëerd zodat op analoge wijze rechtsgrond wordt gezocht als voorgesteld in advies 51.540/3.

Bijgevolg moet er overeenkomstig artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling, voor elke toelage in de uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert.

In artikel 15, § 1, van het decreet van 23 december 2016 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017’ wordt bepaald dat, binnen de perken van het betrokken begrotingsartikel, subsidies kunnen worden toegekend onder meer voor het “aanschaffen van toestellen voor het meten van geluidsverontreiniging” (begrotingsartikel LB0-1LCH2AG-WT).

Artikel 15, § 1, van het voornoemde begrotingsdecreet kan worden beschouwd als een speciale bepaling van de uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert en kan overeenkomstig artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, worden geacht rechtsgrond te bieden voor de ontworpen bepalingen.

De voornoemde begrotingsbepaling kan evenwel in beginsel slechts als rechtsgrond gelden voor een regeling met betrekking tot het begrotingsjaar 2017. Indien het de bedoeling zou zijn om ook in het begrotingsjaar 2018 deze subsidies toe te kennen, zal een speciale bepaling die de aard van de toelage preciseert in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2018 dienen te worden opgenomen. Voor een subsidieregeling waarvan de geldingsduur het begrotingsjaar overschrijdt en die bijgevolg een meer permanent karakter heeft, dient er nogmaals te worden op gewezen dat een organieke rechtsgrond dient te worden gecreëerd.

In het derde lid van de aanhef van het ontwerp wordt ook nog verwezen naar artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’, luidende:

“De Vlaamse Regering stelt de regels vast voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van aanvragen en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging en voor de onverenigbaarheden. Ze kan de voorwaarden bepalen voor het elektronisch aanvragen en het elektronisch indienen van verantwoordingsstukken en stelt ook de procedure voor de controle op de aanwending van de subsidies vast.”

Deze bepaling, die geen machtiging bevat om materiële (in tegenstelling tot procedurele) erkennings- of subsidiëringsvoorwaarden te bepalen,⁴ kan mee rechtsgrond bieden voor de artikelen 3, 1°, en 4 van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Dienvolgens moet het eerste lid worden geschrapt.

Artikel 3

5. In artikel 3, 3° en 5°, van het ontwerp wordt verwezen naar de internationale norm IEC/ISO 17025.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in dat verband reeds bij herhaling op gewezen dat het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, op een horizontale manier zou moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij bijzondere wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse en Franse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

⁴ Zie adv.RvS 51.154/3 van 17 april 2012 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 mei 2012 ‘tot wijziging van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan bepaalde normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken normen en voorschriften niet kosteloos (of hoogstens tegen een redelijke kostprijs) ter beschikking te stellen van alle burgers in de Nederlandse en Franse taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME